

AFFAIRE NOTTEBOHM (DEUXIÈME PHASE)

Arrêt du 6 avril 1955

L'affaire Nottebohm avait été introduite devant la Cour, par requête de la Principauté de Liechtenstein contre la République du Guatemala.

Le Liechtenstein demandait redressement et réparation pour des mesures contraires au droit international que le Guatemala aurait prises contre M. Friedrich Nottebohm, ressortissant du Liechtenstein. De son côté, le Guatemala soutenait que la demande était irrecevable et cela à plusieurs titres, l'un d'eux se référant à la nationalité de Nottebohm pour la protection duquel le Liechtenstein avait saisi la Cour.

Dans son arrêt, la Cour retient ce dernier moyen, et en conséquence déclare irrecevable la demande du Liechtenstein.

L'arrêt a été rendu par 11 voix contre 3. MM. Klaesstad et Read, juges, et M. Guggenheim, juge *ad hoc*, ont joint à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente.

*
* *

Dans son arrêt, la Cour constate l'importance primordiale du moyen d'irrecevabilité mentionné plus haut. En avançant ce moyen, le Guatemala se réfère au principe bien établi selon lequel seul le lien de nationalité entre l'Etat et l'individu donne à l'Etat le droit de protection diplomatique. Quant au Liechtenstein, il estime avoir agi conformément à ce principe et allègue que Nottebohm est bien son ressortissant en vertu de la naturalisation qui lui a été conférée.

La Cour examine ensuite les faits. Nottebohm, né à Hambourg, était encore Allemand au moment où, en octobre 1939, il a demandé sa naturalisation au Liechtenstein. En 1905, il se rend au Guatemala où il établit le centre de ses affaires qui deviennent importantes et prospères. Il fait parfois des voyages d'affaires en Allemagne ou en d'autres pays pour des vacances ainsi que quelques visites au Liechtenstein, où un de ses frères réside depuis 1931; mais il reste domicilié au Guatemala jusqu'en 1943, c'est-à-dire jusqu'aux événements qui sont à la base du présent litige. En 1939, il quitte le Guatemala environ fin mars; il semble s'être rendu à Hambourg et avoir fait quelques brefs séjours au Liechtenstein, où il se retrouve au début d'octobre 1939. C'est alors que, le 9 octobre 1939, un peu plus d'un mois après l'ouverture de la seconde guerre mondiale marquée par l'attaque de la Pologne par l'Allemagne, il demande sa naturalisation au Liechtenstein.

Les conditions requises pour la naturalisation des étrangers au Liechtenstein sont déterminées par la loi liechtensteinoise du 4 janvier 1934. Elle exige entre autres : que le candidat prouve que la bourgeoisie d'une commune du Liechtenstein lui est promise pour le cas où il viendrait à acquérir la nationalité liechtensteinoise; que, sauf dispense sous certaines conditions, il prouve qu'il perdra son ancienne nationalité en con-

séquence de la naturalisation; qu'il aura eu domicile légal dans la Principauté depuis au moins trois ans, cette condition pouvant toutefois n'être pas exigée dans des cas particulièrement dignes d'intérêt et à titre exceptionnel; qu'il aura conclu une convention fiscale avec les autorités compétentes et payé une taxe de naturalisation. La loi fait apparaître la préoccupation de n'accorder la naturalisation qu'à bon escient, ajoutant qu'elle est exclue si elle peut faire craindre des inconvénients pour le Liechtenstein. Quant à la procédure à suivre, le Gouvernement examine la demande, prend des renseignements sur le candidat, soumet la demande à la Diète et, en cas d'acceptation, présente une proposition au Prince régnant, seul compétent pour conférer la nationalité.

Dans la demande de naturalisation qu'il a présentée, Nottebohm sollicite en même temps l'admission préalable à la bourgeoisie de Mauren, commune de Liechtenstein; il demande d'être dispensé de la condition de domicile préalable pendant trois ans, sans énoncer de circonstances exceptionnelles justificatives; il prend l'engagement de payer (en francs suisses) 25 000 francs à la commune, 12 500 francs à l'Etat, les frais de procédure, 1 000 francs d'impôt annuel de naturalisation — sous la réserve que le paiement de ces taxes sera déduit des impôts ordinaires s'il fixait sa résidence au Liechtenstein — et de fournir une garantie financière de 30 000 francs. Un document du 15 octobre 1939 certifie qu'à cette date la bourgeoisie de Mauren lui a été accordée. Un certificat du 17 octobre constate le paiement des taxes requises. Le 20 octobre, Nottebohm prête serment civique, et le 23 octobre un arrangement fiscal est conclu. Il a été produit également un certificat attestant que Nottebohm avait été naturalisé par décision suprême du Prince du 13 octobre 1939. Nottebohm obtient ensuite un passeport liechtensteinois. Il le fait viser par le Consul général du Guatemala à Zurich le 1^{er} décembre 1939 et retourne au Guatemala au début de 1940. Il y reprend ses affaires antérieures.

Tels étant les faits, la Cour recherche si la naturalisation ainsi intervenue peut être valablement invoquée contre le Guatemala, si elle donne au Liechtenstein un titre suffisant pour exercer la protection de Nottebohm, vis-à-vis du Guatemala, et en conséquence pour saisir la Cour. La Cour n'entend pas sortir de ce cadre limité.

Pour établir que la recevabilité de la requête devait être admise, le Liechtenstein a fait valoir que le Guatemala avait reconnu antérieurement ce qu'il conteste aujourd'hui. Examinant l'attitude du Guatemala envers Nottebohm depuis sa naturalisation, la Cour estime que cet Etat n'a pas reconnu le titre du Liechtenstein à l'exercice de la protection de Nottebohm. Elle recherche ensuite si l'octroi de la nationalité par le Liechtenstein entraîne directement l'obligation pour le Guatemala d'en reconnaître l'effet; en d'autres termes, si l'acte émanant du Liechtenstein seul est opposable au

Guatemala en ce qui concerne l'exercice de la protection. La Cour traitera cette question sans examiner celle de la validité de la naturalisation de Nottebohm selon la loi du Liechtenstein.

La nationalité rentre dans la compétence nationale de l'Etat qui règle, par sa propre législation, l'acquisition de sa nationalité. Mais la question à résoudre ne se situe pas dans l'ordre juridique du Liechtenstein : exercer la protection, c'est se placer sur le plan du droit international. Or, la pratique internationale fournit maints exemples d'actes accomplis par un Etat dans l'exercice de sa compétence nationale qui n'ont pas de plein droit effet international. Lorsque deux Etats ont conféré leur nationalité à une même personne et que cette situation se trouve placée non plus dans l'ordre juridique propre à chacun d'eux, mais sur le terrain international, l'arbitre international ou le juge de l'Etat tiers qui aurait à en traiter laisserait subsister la contradiction s'il s'en tenait à l'idée que la nationalité relève uniquement de la compétence nationale. Pour pouvoir au contraire trancher le conflit, il recherche si la nationalité a été conférée dans des conditions telles qu'il en résulte pour l'Etat défendeur l'obligation de reconnaître l'effet de cette nationalité. Pour en décider, il dégage des critères. Il fait prévaloir la nationalité effective : celle qui concorde avec la situation de fait, qui repose sur un lien de fait supérieur entre l'intéressé et l'un des Etats dont la nationalité est en cause. Les éléments qu'il prend en considération sont divers et leur importance varie d'un cas à l'autre : il y a le domicile de l'intéressé, mais aussi le siège de ses intérêts, ses liens de famille, sa participation à la vie publique, l'attachement à un pays manifesté par l'éducation des enfants, etc.

La même tendance domine dans la doctrine. Et la pratique de certains Etats, qui s'abstiennent d'exercer la protection au profit d'un naturalisé lorsque celui-ci a de fait rompu son rattachement avec ce qui n'est plus pour lui qu'une patrie nominale, manifeste la conviction que, pour être invoquée contre un autre Etat, la nationalité doit correspondre à une situation de fait.

Le caractère ainsi reconnu dans l'ordre international à la nationalité n'est pas contredit par le fait que le droit international laisse à chaque Etat le soin de régler l'attribution de sa propre nationalité. Car s'il en est ainsi, c'est à défaut d'accord général sur les règles concernant la nationalité. On a estimé que le meilleur moyen de faire concorder ces règles avec les conditions démographiques existant ici et là était de laisser leur détermination à la compétence de chaque Etat. Mais, corrélativement, un Etat ne saurait prétendre que les règles par lui établies soient reconnues par un autre Etat s'il ne s'est conformé à ce but général de faire concorder la

nationalité octroyée par lui avec un rattachement effectif de l'individu.

Selon la pratique des Etats, la nationalité est l'expression juridique du fait qu'un individu est plus étroitement rattaché à la population d'un Etat déterminé. Conférée par un Etat, elle ne lui donne titre à protection que si elle est la traduction en termes juridiques de l'attachement de l'intéressé à cet Etat. Qu'en est-il dans le cas de Nottebohm ? Au moment de sa naturalisation, Nottebohm apparaît-il comme plus attaché par sa tradition, son établissement, ses intérêts, son activité, ses liens de famille et ses intentions dans un futur proche au Liechtenstein qu'à tout autre Etat ?

A cet égard, la Cour, relevant les faits essentiels de la cause, constate que Nottebohm a toujours entretenu des rapports de famille et d'affaires avec l'Allemagne et que rien ne fait apparaître que sa demande de naturalisation au Liechtenstein ne paraît pas motivée par un désir de se désolidariser du Gouvernement de son pays. D'autre part, il est établi depuis trente quatre ans au Guatemala, qui est le centre de ses intérêts et de ses affaires. Il y restera jusqu'à ce que, en 1943, il en soit éloigné par mesure de guerre et fait grief au Guatemala de ne pas l'y réadmettre. La famille de Nottebohm avait d'ailleurs affirmé son désir d'y passer ses vieux jours. A l'opposé de cela, ses liens de fait avec le Liechtenstein sont extrêmement ténus. S'il s'est rendu dans ce pays en 1946, c'est en conséquence du refus du Guatemala de l'accueillir. Il y a donc absence de tout lien de rattachement avec le Liechtenstein, mais existence d'un lien ancien et étroit avec le Guatemala, lien que la naturalisation n'a pas affaibli. Cette naturalisation ne repose pas sur un attachement réel au Liechtenstein qui lui soit antérieur et elle n'a rien changé au genre de vie de celui à qui elle a été conférée dans des conditions exceptionnelles de rapidité et de bienveillance. Sous ces deux aspects, elle manque de la sincérité qu'on doit attendre d'un acte aussi grave pour qu'il s'impose au respect d'un Etat se trouvant dans la situation du Guatemala. Elle a été octroyée sans égard à l'idée que l'on se fait, dans les rapports internationaux, de la nationalité. Plutôt que demandée pour obtenir la consécration en droit de l'appartenance en fait de Nottebohm à la population du Liechtenstein, cette naturalisation a été recherchée par lui pour lui permettre de substituer à sa qualité de sujet d'un Etat belligérant la qualité de sujet d'un Etat neutre, dans le but unique de passer ainsi sous la protection du Liechtenstein et non d'en épouser les traditions, les intérêts, le genre de vie, d'assumer les obligations — autres que fiscales — et d'exercer les droits attachés à la qualité ainsi acquise.

Par ces motifs, la Cour déclare irrecevable la demande du Liechtenstein.